Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4334

12. 04. 89

Sachgebiet 8232

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme des Sozialbeirats zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 — RRG 1992) — Drucksache 11/4124 —

Seite

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 12. April 1989 — 121 (311) — 814 07 — Re 147/89.

Der Sozialbeirat hatte die Stellungnahme bereits in seinem Gutachten zum Rentenanpassungsbericht 1988 angekündigt (Drucksache 11/3885).

I. Vorbemerkung

1. Der Sozialbeirat hat bereits in den vergangenen Jahren verschiedentlich zu Konzeption und Maßnahmen einer Reform der gesetzlichen Rentenversicherung Stellung genommen, insbesondere in den Gutachten

— über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Bundestags-Drucksache 9/632 vom 3. Juli 1981; siehe dazu auch die Gutachten, die von der vom Beirat eingesetzten Wissenschaftlergruppe vorgelegt wurden) und

— über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung (Bundestagsdrucksache 10/5332 vom 16. April 1986).

Dort wurde detailliert auf das Pro und Contra verschiedener Vorschläge sowie damit verbundener Zielvorstellungen eingegangen. In der hier vorgelegten Stellungnahme zu Kernpunkten der jetzt vorliegenden Vorschläge[1]) sowie zum damit verbundenen Gesamtkonzept kann in vieler Hinsicht an die früheren Gutachten angeknüpft werden. Der Sozialbeirat konzentriert sich in dieser Stellungnahme vor allem auf die jetzt vorgelegten Vorschläge.

2. Die Notwendigkeit von Reformmaßnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung ist unstrittig. Die Gründe für die Reformnotwendigkeit sind vielfach behandelt. Das quantitative Gewicht der einzelnen Einflußfaktoren insbesondere für die Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung ist zwar manchmal umstritten. Vor allem Konsequenzen internationaler Wanderungsbewegungen stellen einen schwer abschätzbaren Faktor dar. Dennoch haben in den vergangenen Jahren vorgelegte Modellberechnungen — auch unter Berücksichtigung ökonomischer Faktoren (so das Gutachten der PROGNOS-AG für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) — deutlich gezeigt, daß längerfristig ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nicht erwartet werden kann, wenn in der gesetzlichen Rentenversicherung Änderungen unterbleiben.

In der Öffentlichkeit weniger deutlich geworden sind Reformnotwendigkeit und Reformvorschläge für andere — insbesondere überwiegend oder ausschließlich öffentlich finanzierte — Alterssicherungssysteme. Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung ist als Teil einer Reform der Alterssicherungssysteme insgesamt anzusehen.

3. Der Sozialbeirat hält die im Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende grundlegende Weichenstellung für richtig, das bisherige System weiterzuentwickeln und es den sich ändernden Bedingungen anzupassen. Hier besteht ein breiter politischer Konsens. Der Sozialbeirat unterstützt auch nachdrücklich die damit verbundene klare Absage sowohl an Konzepte einer steuerfinanzierten Staatsbürger-Grundrente als auch Pläne zur Reduktion der gesetzlichen Rentenversicherung auf eine beitragsfinanzierte Mindestrente auf Sozialhilfeniveau.

4. So wichtig Diskussionen über alternative Gestaltungsformen der Alterssicherung auch sind, so notwendig ist es nun, der Öffentlichkeit deutlich zu machen, daß durch geeignete Entscheidungen die gesetzliche Rentenversicherung auch langfristig in ihrer bisherigen Grundkonzeption erhalten werden kann. D. h. die gesetzliche Rentenversicherung kann weiterhin für den größten Teil der Arbeitnehmer ihre Funktion als Regel-Alterssicherung beibehalten und Leistungen bereitstellen, die am früheren Arbeitsentgelt bzw. an Vorleistungen anknüpfen und die es nach langer Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft erlauben, das früher durch Arbeitsentgelt finanzierte Lebenshaltungsniveau auch im Alter weitgehend aufrechtzuerhalten.

5. Der Sozialbeirat hält es für notwendig, daß den Reformüberlegungen eine klare und langfristig orientierte Konzeption zugrundegelegt wird. Nur ein aufeinander abgestimmtes Maßnahmenbündel führt zu ökonomisch vertretbaren und sozial ausgewogenen Wirkungen. Dabei geht es sowohl um eine Erhöhung der Einnahmen als auch um eine Reduzierung des Ausgabenanstiegs.

Da insbesondere aufgrund der demographischen Vorausberechnungen hinlänglich bekannt ist, daß vor allem in der Zeit etwa ab dem Jahre 2015 die stärksten finanziellen Herausforderungen auf das Rentenversicherungssystem zukommen, ist auch dieser Zeitraum in die Überlegungen einzubeziehen. Bei den zu beschließenden Reformmaßnahmen kommt es also darauf an, daß sie aus heutiger Sicht auch für die langfristige Konsolidierung geeignet sind (näheres hierzu in Abschnitt III).

II. Schwerpunkte der Reformvorschläge

(A) Rentenberechnung und Rentenanpassung

6. Schon längere Zeit besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß eine ausschließlich am Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts orientierte Entwicklung der Renten nicht länger vertretbar ist. Aus diesem Grunde wurde bereits ab 1977 durch verschiedene diskretionäre Maßnahmen „korrigierend" eingegriffen, um den Finanzbedarf der Rentenversicherung zu reduzieren und das Netto-Eckrentenniveau nicht weiter ansteigen zu lassen. Zu diesem Anstieg des Netto-Eckrentenniveaus kam es, weil die direkte auf Arbeitsentgelte entfallende Abgabenbelastung von 14 v. H. (1957) auf 33 v. H. (1987) gestiegen war, während Renten bis 1983, d. h. bis zur Einführung einer Eigenbeteiligung der Rentner an ihrem Krankenversicherungsbeitrag, frei von Sozialabgaben waren und die Eckrente für sich betrachtet

[1]) Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz — RRG 1992), Bundestagsdrucksache 11/4124 vom 7. März 1989.

unter Berücksichtigung der Freibeträge steuerfrei blieb. An die Stelle punktueller Eingriffe soll nun eine feste, durchschaubare und als verläßlich anzusehende Anpassungsformel treten. Hierfür hat sich der Sozialbeirat immer wieder eingesetzt.

7. Die Formel zur Erstberechnung der Rente bleibt nach dem Gesetzentwurf zwar vom Grundprinzip her unverändert. Allerdings werden Änderungen vorgeschlagen für die Anrechnung und Bewertung von Zeiten, in denen kein Arbeitsentgelt bezogen wird. Hierauf wird in Abschnitt II (E) eingegangen. Außerdem soll ein Faktor neu eingefügt werden, der die Höhe der Altersrenten auch vom Lebensalter bei Rentenbeginn abhängig macht. Dies wird im Zusammenhang mit der Neugestaltung der „Altersgrenzen" in Abschnitt II (D) erörtert. Vor allem aber soll sich die Fortschreibung des Faktors ändern, der bisher als „allgemeine Bemessungsgrundlage" bezeichnet wird; an dessen Stelle tritt in Zukunft der „aktuelle Rentenwert". Er bestimmt den absoluten DM-Betrag der Rente. Der Prozentsatz, mit dem der „aktuelle Rentenwert" fortgeschrieben werden soll, ist zugleich — wie auch heute — der Anpassungssatz für die Bestandsrenten. Die vorgeschlagene Änderung wird — angesichts des weitaus höheren quantitativen Gewichts der Bestandsrenten im Vergleich zu den Zugangsrenten — in erster Linie hinsichtlich der Rentenanpassung diskutiert.

8. Dieser Fortschreibungsfaktor (bzw. Anpassungssatz) soll sich in Zukunft nicht mehr allein an der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts orientieren, sondern vor allem die direkt am Arbeitsentgelt anknüpfenden Abgaben mit einbeziehen, die insgesamt maßgebend dafür sind, wie sich das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt entwickelt. Hierbei handelt es sich um die Entwicklung der durchschnittlich auf Arbeitsentgelte entfallenden Lohnsteuerbelastung und um den Arbeitnehmeranteil an den Beitragszahlungen zur Renten- und Krankenversicherung sowie zur Bundesanstalt für Arbeit.

Wenn die Renten mit dem Prozentsatz angepaßt werden, mit dem das durchschnittliche Nettoarbeitsentgelt steigt, so bleibt — von kleineren Schwankungen durch die zeitliche Verzögerung bei der Rentenanpassung einmal abgesehen — die Relation zwischen Renten und Nettoarbeitsentgelten im Zeitablauf unverändert. D.h. ein Netto-Rentenniveau wird stabilisiert. Hierin drückt sich eine konkrete verteilungspolitische Zielvorstellung aus, die sich auf das Verhältnis der Einkommenssituation zwischen den „Generationen" der Rentner und der Arbeitnehmer bezieht.

9. Da Rentner bereits jetzt zur Krankenversicherung Beiträge entrichten, ist ein Korrekturfaktor in der Anpassungsformel vorgesehen, damit bei steigenden Krankenversicherungs-Beitragssätzen Rentner nicht doppelt betroffen werden. Eine Korrektur zur Vermeidung einer Doppelbelastung ist auch dann notwendig, wenn und soweit Renten durch Änderungen der Einkommensbesteuerung effektiv mehr belastet werden.

Für die Wirkungen der Anpassungsformel ist ihre konkrete „technische" Ausgestaltung, vor allem auch die Art der statistischen Ermittlung der für die Berechnung des Nettoarbeitsentgelts und der Nettorente maßgebenden Größen von beträchtlicher Bedeutung. So ist im Hinblick auf die Ermittlung des Nettoarbeitsentgelts geplant, entsprechende Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zugrunde zu legen. Dabei ergibt sich u. a. das Problem, daß die Belastung der Arbeitsentgelte mit Lohnsteuer bisher für die einzelnen Jahre nicht zuverlässig ermittelt werden konnte, weil den Arbeitnehmern nachträglich ein Teil der Lohnsteuer erstattet wird, was aber statistisch als Minderung des Aufkommens aus der veranlagten Einkommensteuer erfaßt wird. Es wäre zu prüfen, inwieweit die bisherige Berechnung der Nettolöhne und -gehälter dadurch von einer systematischen und im Zeitablauf wachsenden Verzerrung betroffen ist und wie ein solcher Fehler, der die Rentenanpassung mindern würde, korrigiert werden könnte.

10. Sowohl zum Grundsatz der umfassenden Nettoanpassung als auch zu der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Anpassungsformel sind Anmerkungen erforderlich: In der bereits viele Jahre andauernden Diskussion über eine weithin für notwendig gehaltene Veränderung des Anpassungsverfahrens und schließlich auch in der Diskussion über die konkrete Verwirklichung des durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 in die Rentengesetze eingeführten Grundsatzes der „gleichgewichtigen Entwicklung ..." spielten vor allem zwei Lösungsansätze eine Rolle: Der eine sieht vor, daß auch Veränderungen der Lohnsteuerbelastung in die Rentenformel einbezogen werden sollen; der andere will nur direkt die Rentenversicherung betreffende Größen — d. h. hinsichtlich der Abgabearten nur den Beitragssatz zur Rentenversicherung — ergänzend zur Bruttolohnentwicklung berücksichtigen, während die „Besteuerungskomponente" weiterhin außerhalb des Rentenversicherungssystems verbleibt. Nach diesem Konzept soll die Besteuerung gemäß der individuellen Einkommenssituation des steuerpflichtigen Rentners (und unter Berücksichtigung der Art der Einkünfte) erfolgen, wie dies auch für Arbeitnehmer der Fall ist.

Gegen eine Einbeziehung des Anstiegs der durchschnittlichen Lohnsteuerbelastung in die Anpassungsformel wurden vor allem verteilungspolitische Bedenken vorgetragen. So würden hier auch solche Rentner belastet, die aufgrund ihrer Einkommenshöhe bei geltenden steuerlichen Regelungen gar nicht zur Besteuerung herangezogen würden. Aus solchen verteilungspolitischen Überlegungen heraus hatte auch die Mehrheit der Sozialbeiratsmitglieder im Gutachten von 1986 dafür plädiert, in die Anpassungsformel nur die Veränderung der Beiträge zur Rentenversicherung aufzunehmen (beitragssatzbereinigte Anpassung), dann aber eine der Situation der Rentner und der Art der Renteneinkünfte angemessene individuelle Besteuerung in Form einer Modifizierung der bereits jetzt geltenden Ertragsanteilsbesteuerung vorzunehmen, bei der aufbauend auf dem gegenwärtigen Konzept der Ertragsanteilsbesteuerung von Renten weiterhin nur ein — wenn auch allmählich steigender — Teil des Rentenzahlbetrages in die steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen wird (Teilbesteuerung). Einige Beiratsmitglieder sprachen sich damals für eine umfassende Nettoanpassung aus, al-

lerdings unter der Voraussetzung, daß dann nicht noch zusätzlich eine Veränderung der Rentenbesteuerung erfolgt.

Für das Mehrheitsvotum des Sozialbeirats standen vor allem Gesichtspunkte der personellen Verteilungssituation im Vordergrund. Ihnen wurde größeres Gewicht zugemessen als der Verteilung zwischen den „Generationen". Es sind also verschiedene Verteilungsgesichtspunkte, die in unterschiedlicher Weise gewichtet werden können.

11. Die Unterschiede in den Auswirkungen der beiden hier skizzierten Anpassungsformeln hängen von der Entwicklung der steuerlichen Belastung von Renten und Arbeitsentgelten ab. Die umfassende Nettoanpassung führt im Vergleich zu einer beitragssatzbereinigten Anpassung nur dann zu einer höheren finanziellen Entlastung für die Rentenversicherung, wenn die Lohnsteuerbelastung im Durchschnitt steigt.

12. Die Befürworter einer umfassenden Nettoanpassung (bei der auch die Änderung der Lohnsteuerbelastung in die Anpassungsformel einbezogen wird) weisen insbesondere darauf hin, daß es bei anderen Anpassungsverfahren nicht zu einer gleichgewichtigen Entwicklung von Netto-Renten und Netto-Arbeitsentgelten kommt, solange die Besteuerung der Renten unverändert bleibt, aber ein Anstieg der Lohnsteuerbelastung eintritt. (Von Veränderungen des Beitrags zur Bundesanstalt für Arbeit kann hier bei längerfristiger Betrachtung einmal abgesehen werden.)

Für einen Teil des Sozialbeirats hat der Gesichtspunkt zunehmende Bedeutung erlangt, daß die Gefahr immer wiederkehrender Eingriffe in das Anpassungsverfahren und eine dadurch bewirkte Senkung des Rentenniveaus angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung sehr hoch ist. Um dies zu vermeiden und ein Element der Sicherheit zu schaffen, gewichten diese Beiratsmitglieder die mit der umfassenden Nettoanpassung erreichbare Stabilisierung des Netto-Rentenniveaus so stark, daß sie trotz der durchaus gesehenen anderen verteilungspolitischen Effekte jetzt diesem Vorschlag den Vorzug geben.

13. Für andere Beiratsmitglieder spielt im Hinblick auf die Entscheidung über das Anpassungsverfahren die Überlegung eine Rolle, daß auch die individuelle Besteuerung der Alterseinkünfte verändert werden sollte. Dies sei insbesondere aus verteilungspolitischen Gründen erforderlich: So sei nicht einzusehen, daß ein Rentner mit relativ hohem Alterseinkommen weitgehend steuerfrei bleibe, während Arbeitnehmer mit niedrigerem Einkommen, aber u.U. hohen finanziellen Belastungen durch Unterhalt und Erziehung von Kindern, steuerpflichtig sind. In diesem Zusammenhang müsse auch berücksichtigt werden, daß sich nach den demographischen Vorausberechnungen die Zahl der Erwerbstätigen und damit der Teil der Bevölkerung, der weitgehend die direkten Steuern zahle, längerfristig absolut und relativ verringere. Zudem sei in Rentnerhaushalten die Bedeutung der sonstigen Einkünfte, insbesondere der Vermögenseinkünfte, gewachsen — eine Entwicklung, die sich in der Zukunft noch beschleunigen werde. Eine verstärkte steuerliche Erfassung des Gesamteinkommens der Rentnerhaushalte sei deshalb im Rahmen der Einkommensbesteuerung notwendig.

Eine effektive Besteuerung (höherer) Renten würde auch die — durch die jetzige weitgehende Steuerfreiheit der Renten bedingten — Unterschiede der Relation zwischen Rente und letztem eigenen Netto-Arbeitsentgelt reduzieren: Heute ist (bei gleichem Brutto-Rentenniveau beim Rentenzugang) für Versicherte mit höherem Entgelt und dementsprechend höherer Steuerbelastung der Prozentsatz von Rente zum letzten Nettoentgelt infolge der progressiven Einkommensbesteuerung höher als für Versicherte mit niedrigem Arbeitsentgelt. Dieser Effekt einer stärkeren Rentenbesteuerung wird von einigen Beiratsmitgliedern für sehr wichtig gehalten.

14. Für den Fall einer steigenden steuerlichen Belastung der Renten selbst ist dies — wie erwähnt — gleichfalls in einem Korrekturfaktor der Anpassungsformel zu berücksichtigen, um zu verhindern, daß eine höhere Lohn- bzw. Einkommensteuerzahllast Rentner zweimal trifft (über den verminderten Anpassungssatz und über die Besteuerung der Alterseinkünfte). Allerdings ist hier von besonderer Bedeutung, wie der Korrekturfaktor tatsächlich ausgestaltet wird. Im Gesetzentwurf ist dafür keine Konkretisierung vorgesehen. Im Gegensatz zu einem für alle Beitragszahler gleichen Beitragssatz ist ja die steuerliche Belastung aus vielfältigen Gründen zwischen den Steuerpflichtigen unterschiedlich. Allein aus Praktikabilitätsgründen dürfte eine pauschalierte Regelung gewählt werden, indem ein für alle Rentner einheitlicher Wert für die Steuerbelastung von Renten in den Korrekturfaktor einbezogen wird.

Wenn über den Korrekturfaktor die im Durchschnitt auf Renten entfallende zusätzliche einkommensteuerliche Belastung eliminiert würde, Rentner tatsächlich aber individuell unterschiedlich belastet werden, könnte bei steigender einkommensteuerlicher Belastung (z. B. im Wege einer Modifizierung der Ertragsanteilsbesteuerung) ein differenziertes Verteilungsergebnis erzielt werden: Die Rentner, die keine steuerliche Mehrbelastung hinzunehmen haben (oder nur in unterdurchschnittlicher Höhe), würden bei einer Berücksichtigung des Anstiegs der durchschnittlichen Steuermehrbelastung im Korrekturfaktor einkommensmäßig besser gestellt. Rentner mit einem überdurchschnittlichen Anstieg der Steuerbelastung blieben dagegen effektiv mehr belastet. Während für die erstgenannte Gruppe damit der effektive Anstieg der Renten (bei gegebenem Bruttolohnanstieg) stärker wäre als bei unveränderter Steuerbelastung, würde für die zweite Gruppe eine Minderung des effektiven Anstiegs der Renten eintreten. Die Kombination von umfassender Nettoanpassung mit Korrekturfaktor und veränderter Rentenbesteuerung erfordert aber hinsichtlich ihrer Wirkungen noch weitergehende Untersuchungen.

15. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß der Sozialbeirat die umfassende Nettoanpassung befürwortet. Während allerdings eine Hälfte des Sozialbeirats neben der umfassenden Nettoanpassung zu-

gleich eine Veränderung der Rentenbesteuerung für erforderlich hält, durch die zwar das Netto-Rentenniveau stabil bliebe, aber über den oben beschriebenen Korrekturfaktor eine Differenzierung der Belastungen innerhalb der Gruppe der Rentner erreicht würde, rückt die andere Hälfte des Beirats den Aspekt der Niveau-Stabilisierung in den Vordergrund und hält neben der umfassenden Nettoanpassung keine Veränderung der Rentenbesteuerung für erforderlich.

(B) Zahlungen aus öffentlichen Kassen — Allgemeiner Bundeszuschuß und Erstattungen

16. Zur grundsätzlichen Begründung von Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die gesetzliche Rentenversicherung ist in aller Kürze folgendes festzuhalten: Seit ihrem Beginn ist die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ein System, in dem sowohl die Konzeption einer Versicherung, auf Leistung und Gegenleistung beruhend, als auch die des sozialen Ausgleichs (der interpersonellen Einkommensumverteilung) verwirklicht werden soll. Aus verteilungspolitischen Gründen, aber auch im Hinblick auf die Zurechnung von Kosten zu den Produktionsfaktoren (hier zum Faktor Arbeit) ist darauf zu achten, daß die Art der Finanzierung von Rentenzahlungen mit den Gründen für die Zuerkennung von Rentenansprüchen vereinbar ist. Werden Rentenansprüche dem Grunde oder ihrer Höhe nach abweichend von den individuellen Vorleistungen der Versicherten zuerkannt, z. B. um bestimmte gesellschaftlich als wichtig angesehene Tatbestände zu berücksichtigen (z. B. Kindererziehung) oder um Folgen bestimmter Tatbestände nicht dem einzelnen (allein oder in vollem Umfang) anzulasten (z. B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Zeiten des Militärdienstes oder der Gefangenschaft), so sollte die damit verbundene Finanzierung von der jeweils zuständigen Institution nach den für ihre Finanzierung maßgebenden Gesichtspunkten aufgebracht werden. Soll die gesetzliche Rentenversicherung z. B. Aufgaben übernehmen, die gezielte Korrekturen der früheren Lohnsituation darstellen oder werden Zahlungen nach Bedarfsgesichtspunkten gewährt, dann handelt es sich um Maßnahmen der interpersonellen Einkommensumverteilung, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln, nicht aber aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden sollten.

Ebenso gibt es aber Vorstellungen, nach denen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs auch teilweise aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden sollten. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß den aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung zu leistenden Zahlungen (insbes. dem Bundeszuschuß) auch weitere Aufgaben zufallen, so im Sinne einer allgemeinen Finanzierungsfunktion und einer Beteiligung der Allgemeinheit an den Konsequenzen demographischer Veränderungen im Bereich der Alterssicherung.

17. Die Finanzierung von Ausgaben der Rentenversicherung aus öffentlichen Haushalten kann in unterschiedlicher Weise erfolgen,

— als Beitragszahlung einer Institution an die Rentenversicherung,

— als Erstattung aus öffentlichen Haushalten für bestimmte Ausgaben und

— als allgemeiner „Zuschuß".

Während Beitragszahlungen zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs fällig werden, wird die Erstattung zu dem Zeitpunkt gezahlt, zu dem die Ausgaben erfolgen. Im Prinzip wird hier auf einen ganz bestimmten quantitativ eindeutig umrissenen Ausgabenzweck abgestellt. Beim allgemeinen Zuschuß erfolgt eine Abgeltung der Finanzierungsverpflichtungen nicht gesondert und exakt für jeden einzelnen Aufgabenzweck, sondern in pauschalierter Form.

18. *Zum allgemeinen Bundeszuschuß:* Es ist immer wieder darauf hingewiesen worden, daß gemäß den der Rentenversicherung übertragenen Aufgaben die jetzt vom Bund an die Rentenversicherung gezahlten Beträge zu gering seien. Der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben ist seit 1957 von gut 30 v. H. der Rentenausgaben auf nun rund 17 v. H. (1988) gesunken. Der Hauptgrund liegt darin, daß die Entwicklung des Bundeszuschusses sich bisher nur am Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts orientiert, während für die Ausgabenentwicklung viele andere Faktoren maßgebend sind, und sich die Ausgaben im Vergleich zu den Entgelten deutlich stärker erhöht haben.

Der Sozialbeirat hat deshalb immer wieder darauf hingewiesen, daß ein erstes Teilziel darin bestehen müsse, das weitere Absinken des Bundeszuschusses zu beenden. Nach Auffassung der großen Mehrheit des Beirats sei es zweitens gleichermaßen erforderlich, den Anteil des Bundes an der Finanzierung der Rentenausgaben allmählich auf das nach ihrer Ansicht insbesondere aus verteilungspolitischen Gründen sachlich notwendige Niveau anzuheben.

Aus diesem Grunde hat sich der Sozialbeirat — unbeschadet der Begründung für einzelne Tatbestände — seit längerem mehrheitlich dafür ausgesprochen, daß der Bundeszuschuß nicht mehr — wie bisher — an die Entwicklung der Entgelte gekoppelt werden soll, sondern an die der Rentenausgaben (wodurch der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben stabilisiert würde), und zusätzlich eine Anbindung an die Entwicklung der Beitragssätze in der Rentenversicherung erfolgen solle. Hierdurch würde erreicht, daß dann, wenn der Finanzbedarf in der Rentenversicherung steigt, nicht nur höhere Beitragszahlungen (von Arbeitnehmern und Arbeitgebern) erfolgen und über die Berücksichtigung der steigenden Abgaben in der Formel für die Rentenanpassung die Rentenausgaben schwächer steigen, sondern daß auch die Finanzierungsbeteiligung des Bundes relativ zunimmt.

19. Die jetzt vorgesehene Formel für die Fortschreibung des Bundeszuschusses trägt nach Auffassung der Mehrheit des Beirats den sachlichen Erfordernissen noch nicht Rechnung. Durch die vorgesehene Anbindung an die Brutto-Entgelte (wie bisher) und die Entwicklung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung wird auf lange Zeit weitgehend „nur" erreicht, daß der Anteil des Bundes an der Finanzierung der Rentenausgaben nicht weiter sinkt, was sonst — nach der bisher geltenden Formel — der Fall wäre.

Tabelle 1

Entwicklung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten

Jahr	Anteil des Bundeszuschusses [1]) an Rentenausgaben in v. H.			
	geltendes Recht	Gesetzentwurf (Anbindung an Entgelte und Beitragssatz)	Gesetzentwurf, aber Anhebung Bundeszuschuß bis 1997 auf 20 v. H. [2]), dann Anbindung an	
			Entgelte und Beitragssatz	Rentenausgaben und Beitragssatz
	1	2	3	4
1988	17,3	17,3	17,3	17,3
1992	16,4	17,6	18,0	18,0
1997	15,1	17,4	20,0	20,0
2000	14,3	17,4	20,1	20,7
2010	12,9	17,2	19,9	22,3
2020	12,2	18,2	21,2	23,6
2030	11,4	21,1	24,5	27,8

[1]) In allen Alternativen ohne Erstattungen nach Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz (HEZG) und Kindererziehungsleistungsgesetz (KLG). Bei den Rentenausgaben wurden entsprechend die Ausgaben für Kindererziehungszeiten nicht einbezogen.

[2]) Anhebung in 6 Stufen von 1992 bis 1997. Abweichend vom Gesetzentwurf wurden Erstattungen nach dem HEZG und KLG gemäß geltendem Recht, im übrigen die Realisierung des Gesetzentwurfs unterstellt.

Quelle: Im Auftrag des Sozialbeirats durchgeführte Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.

Aus den Spalten 1 und 2 von Tabelle 1 ist dies klar zu erkennen. Nach der vorgesehenen Fortschreibungsformel für den Bundeszuschuß würde erst nach dem Jahr 2015 der gegenwärtige Anteil an den Rentenausgaben überschritten. Dies ist zwar schon eine deutliche Verbesserung gegenüber dem status quo, reicht aber nach Auffassung der Mehrheit des Sozialbeirats noch nicht aus.

20. Neben der Formel, nach der die Bundeszahlungen in Zukunft fortgeschrieben werden sollen, ist auch die Ausgangsbasis für die absolute Höhe der Bundeszahlungen von großer Bedeutung. Basis und Fortschreibungsformel zusammen bestimmen die künftige Entwicklung der absoluten Beträge, die aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung fließen. Bei gegebener Basis ist längerfristig aber die Fortschreibungsformel für die Entwicklung der Bundeszahlungen entscheidend. Würde — wie von einer Mehrheit des Sozialbeirats befürwortet — der Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben stufenweise (z. B. von 1992 bis 1997) auf 20 v. H. angehoben und dann gemäß der Formel fortgeschrieben, auf die man sich auch im Rahmen des politischen Konsenses geeinigt hat, so würde bis zum Jahr 2010 der Anteil des Bundeszuschusses bei knapp 20 v. H. verbleiben. Bei einer Anbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung von Rentenausgaben und Beitragssatz würde er aber weiter ansteigen (auf gut 22 v. H.); vgl. Spalten 3 und 4 in Tabelle 1. Nach dem Gesetzentwurf würde — wie erwähnt — zunächst nur der gegenwärtige Anteil aufrechterhalten und erst um das Jahr 2030 würde hiernach ein Anteil von 21 v. H. erreicht. Erst durch eine Anhebung der Bundeszahlungen auf etwa 20 v. H. und eine Anbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung von Rentenausgaben und Rentenversicherungs-Beitragssatz könnte langfristig etwa wieder der Prozentsatz erreicht werden, der das Ausgangsniveau im Rahmen der Rentenreform von 1957 war.

21. Auf den Einwand, eine Anhebung des Bundeszuschusses würde weitgehend einkommensmäßig diejenigen ähnlich belasten, die sonst die höheren Beiträge zu tragen hätten (also die Versicherten), wurde bereits in früheren Stellungnahmen ausführlich eingegangen. Danach ist die Gleichsetzung der Verteilungswirkungen von Beitrags- und Steuerfinanzierung allzu vereinfachend und verwischt wichtige Unterschiede. Ergänzend sei auf folgendes hingewiesen: Die Beitragsfinanzierung anstelle der sachlich angemessenen Finanzierung aus öffentlichen Haushalten erhöht zugleich die Arbeitskosten über die höheren Arbeitgeberbeiträge (Lohnnebenkosten). Insbesondere in Zeiten von Arbeitslosigkeit ist dies auch beschäftigungspolitisch negativ zu beurteilen. Die Verwendung von Beiträgen z. B. zur Finanzierung allgemeiner Umverteilungsaufgaben kann auch zur Folge haben, daß sich die Widerstände gegen Beitragszahlungen erhöhen, da für den Versicherten immer weniger der Zusammenhang zwischen seiner Beitragsleistung und der späteren Rente erkennbar wird. Es ist allerdings nicht einfach, Aussagen über die Wirkungen des Bundeszuschusses zu machen, da seine Finanzierung in sehr unterschiedlicher Weise erfolgen kann (so durch direkte oder indirekte Abgaben unterschiedlicher Art). Zu beachten ist aber auch, daß die Finanzierung des erhöhten Bundeszuschusses nicht notwendig in gleichem Umfang zu Steuererhöhungen zu führen braucht, denn es sollte nicht verkannt werden, daß es auch in öffentlichen Haushalten — gerade längerfristig — Umschichtungsmöglichkeiten gibt, so auch im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung. Allerdings treten solche Umschichtungen nicht automatisch ein, sondern erfordern politische Entscheidungen.

22. Dieser Gesichtspunkt ist auch zu beachten, wenn man den Anteil der vom Bund an die Rentenversicherung gezahlten Beiträge an den Ausgaben des Bundeshaushalts insgesamt berechnen und beurteilen will. Solche Berechnungen erfordern Annahmen über die künftige Entwicklung des Umfangs des Bundeshaushalts. Schreibt man das Ausgabenvolumen einmal mit der Rate fort, mit der die Bruttolohn- und -gehaltssumme steigt (was bei unverändertem Anteil dieser Einkommen am Bruttosozialprodukt gleichzeitig die Rate des Sozialproduktswachstums wäre), so machten die Bundesmittel (d. h. Bundeszuschuß zuzüglich Erstattungen für Kindererziehungszeiten) 1988 10,7 v. H. der Ausgaben des Bundes aus. Gemäß den Annahmen des Gesetzentwurfes würde dieser Anteil 1992 rd. 12 v. H., im Jahre 2000 12,8 v. H. und 2010 13,4 v. H. betragen; nach dem Vorschlag der

Beiratsmehrheit beliefe er sich im Jahre 2000 auf 14,7 v. H. und im Jahre 2010 auf 16,5 v. H. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei vergleichbaren Berechnungsannahmen z. B. der Anteil der Bundesmittel für die Knappschaftliche Rentenversicherung, die Kriegsopferversorgung und die Arbeitslosenhilfe am Bundeshaushalt von 1988 bis zum Jahr 2000 von 10,3 auf 5 v. H. sinken würde. Andererseits ist damit zu rechnen, daß der Anteil der Beamtenpensionen am Bundeshaushalt in Zukunft steigt.

23. Mehrere Beiratsmitglieder vertreten die Auffassung, daß bei einer Neubemessung des Bundeszuschusses ein angemessener Ausgleich zwischen den Finanzierungserfordernissen der gesetzlichen Rentenversicherung und den finanzpolitischen Zielsetzungen des Bundes dann erreicht wird, wenn trotz des sich abzeichnenden unabweisbaren Mehrbedarfs finanzieller Spielraum für weitere Steuersenkungen (nicht zuletzt im Unternehmensbereich) zur Stärkung der Wirtschaftskraft gewonnen wird. Grundsätzlich sei auch zu berücksichtigen, daß global gesehen eine Erhöhung des Bundeszuschusses die Steuerzahler und damit im wesentlichen die auf lange Sicht schrumpfende Zahl der Erwerbstätigen treffe, die ohnehin durch die wachsenden Sozialabgaben zusätzlich belastet würden. Schließlich sei es problematisch, eine Anhebung des Bundeszuschusses generell damit zu begründen, daß ein Teil der Ausgaben der Rentenversicherung Zwecken der Umverteilung diene. Definition und Höhe der Umverteilungsausgaben seien strittig; es sei aber zu vermuten, daß ihr Anteil an den Gesamtausgaben sogar sinke.

24. *Zur Erstattung von Ausgaben für Zeiten der Kindererziehung:* Der Sozialbeirat hält die im Entwurf vorgesehene Einbeziehung der finanziellen Abgeltung von Kosten der Kindererziehungszeiten in den allgemeinen Bundeszuschuß aus systematischen, ökonomischen und politischen Gründen für ungeeignet. Bei Einführung der Anerkennung von einem Jahr der Kindererziehung als rentenbegründend und rentensteigernd ab 1986 wurde eindeutig durch die Finanzierungsregelung festgelegt, daß es sich hier um eine Maßnahme des Familienlastenausgleichs handelt, die zwar über die Rentenversicherung abgewickelt wird — und damit auch die Verbindung von Kindererziehung und Funktionsfähigkeit der Alterssicherung verdeutlicht —, aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus dem Haushalt des Bundes zu finanzieren ist. Dementsprechend hat der Bund bisher der Rentenversicherung die Ausgaben im Zusammenhang mit der Anerkennung eines Kindererziehungsjahres erstattet.

Die nun vorgesehene Regelung, die Ausgaben für Kindererziehungszeiten in den allgemeinen Bundeszuschuß einzubeziehen und sie als Aufgabe der Rentenversicherung auszuweisen, führt dazu, daß nach einer langen Übergangsphase die damit verbundenen Ausgaben auch aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren wären und nicht mehr allein aus allgemeinen Haushaltsmitteln. Zudem hat die Zuerkennung eines zweiten und dritten Kindererziehungsjahres zur Folge, daß gerade in der Zeit, in der demographisch bedingt die Ausgabensteigerungen am stärksten werden, auch diese zusätzlichen Ansprüche ausgabenwirksam werden und nun aus Beiträgen zusätzlich finanziert werden müssen. Die Möglichkeit, daß dann allgemeine Senkungen des Rentenniveaus erfolgen, wird hierdurch verstärkt. Die oben erwähnten Einwendungen gegen die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aus lohnbezogenen Beiträgen gelten auch hier in vollem Umfang.

25. Außerdem würde durch eine solche Umgestaltung die Gefahr verstärkt, daß Ausweitungen familienbezogener Leistungen in der Rentenversicherung — so berechtigt sie familienpolitisch auch sein mögen — in Zukunft quasi automatisch aus lohnbezogenen Beiträgen zu finanzieren wären, nachdem die bisherige eindeutige Finanzierungszuständigkeit des Bundes beseitigt ist. Man würde dann nur noch auf dem bereits eingeschlagenen Weg weiterschreiten.

26. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß dann, wenn Leistungen des Familienlastenausgleichs dagegen sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden, die Finanzierung auch gezielt zugunsten der Kindererziehenden ausgestaltet werden kann, indem insbesondere Personen, die keine Kinder erziehen bzw. erzogen haben, stärker oder allein zur Finanzierung solcher Leistungen herangezogen werden können.

27. Aus all diesen Überlegungen warnt der Sozialbeirat nachdrücklich davor, Erstattungen für Kindererziehungszeiten in den allgemeinen Bundeszuschuß einzubeziehen. Es sollte bei einer klaren Erstattungsregelung bleiben, die auch die Finanzierungszuständigkeit deutlich macht und zugleich erkennen läßt, daß Ausweitungen solcher Leistungen in gleichem Umfang die Bereitstellung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten erfordern.

(C) Regelbindung und Schwankungsreserve

28. Mit der Neugestaltung des Anpassungsverfahrens ist die Zielvorstellung verbunden, das Netto-Eckrentenniveau auch längerfristig stabil zu halten. So würde nach den vorliegenden Vorschlägen das 1991 erreichte Netto-Niveau auch für die Folgejahre aufrechterhalten, d. h. — nach der jetzt absehbaren Entwicklung — ein Niveau von 70-71 v. H. für eine Standard-(Eck-) Rente mit 45 Versicherungsjahren. Hierdurch soll Rentnern, Arbeitnehmern und Unternehmungen eine klare Perspektive hinsichtlich der weiteren Entwicklung vermittelt werden. Verstärkt werden soll dies dadurch, daß die Entscheidung über die Rentenanpassung nicht mehr — wie bisher — jährlich zur Diskussion gestellt wird, indem durch ein Anpassungsgesetz über die Anpassung entschieden werden muß. Stattdessen soll die Anpassung durch eine Verordnung erfolgen, in der der Anpassungssatz nach Maßgabe der Veränderung der hierfür entscheidenden statistischen Werte festgelegt wird. Dies würde eine „Automatik" bedeuten, auf der Basis einer einmal getroffenen Grundentscheidung. Der sich hieraus ergebende Finanzbedarf ist dann durch Anpassung des Beitragssatzes und der (auch an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelten) Bundeszahlungen zu decken.

29. Auch wenn die Grundentscheidung für einen solchen Regelmechanismus erfolgt ist, hat der Gesetzgeber allerdings immer die Möglichkeit, hiervon abzuweichen. Das Außerkraftsetzen der Regel oder deren Neuformulierung, wenn die mit der bisherigen Regel verbundenen Ergebnisse als nicht mehr akzeptabel angesehen werden, bleibt dem Gesetzgeber als Handlungsmöglichkeit. Allerdings ist dann der Begründungszwang höher als bei einer jährlichen Anpassungsentscheidung. Solange der Gesetzgeber aber die Ergebnisse der Regel für vertretbar hält, sind (im Gegensatz zu heute) keine gesetzgeberischen Entscheidungen mehr erforderlich.

30. Die Auffassungen darüber, ob an die Stelle der jährlichen Anpassungsgesetze eine solche Regel treten soll, sind im Beirat geteilt. Ein Teil der Beiratsmitglieder vertritt die Meinung, daß an der jährlichen Entscheidung festgehalten werden soll. Zum einen müsse im Falle einer unerwarteten und starken Störung der Wirtschaftsentwicklung die Möglichkeit gegeben sein, darauf mit einer angemessenen — und von der Regelbindung abweichenden — Variation des Beitragssatzes zu reagieren; dies falle schwerer, wenn die Automatik erst einmal eingeführt sei. Zum anderen dürften in grundsätzlicher Sicht die sozialpolitisch und gesamtwirtschaftlich wichtigen Entscheidungen über Rentenanpassung und stark steigende Beitragssätze nicht der Verantwortung des Parlaments und dem Blickfeld der Öffentlichkeit entzogen werden.

Ein anderer Teil des Beirats wertet den mit einem solchen Regelmechanismus verbundenen vertrauensbildenden Effekt höher, zumal ja der Gesetzgeber ggf. — wenn er dies z. B. aus wirtschaftspolitisch wichtigen Gründen für notwendig hält — davon abweichen kann. Auch wird bei gravierenden ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandlungen die dem Regelmechanismus zugrundeliegende Zielvorstellung zu überprüfen sein. Zudem wird bei Leistungsrechtsänderungen sowieso diese Frage aufzuwerfen sein, d. h. es geht um einen Regelmechanismus bei gegebenem Leistungsrecht. Es bestehe durch die Schaffung einer solchen Regelbindung aber die Chance, daß die Rentenversicherung mehr als bisher der aktuellen tagespolitischen Diskussion entzogen werden kann, was im Interesse der langfristigen Orientierung der Rentenversicherung und der damit verbundenen positiven Effekte für das Vertrauen der Versicherten in die Stabilität ihrer Altersversorgung wünschenwert sei.

31. Einhellig hält es der Sozialbeirat für erforderlich, daß der nun vorgesehene Rentenversicherungsbericht sich nicht allein auf die Darstellung der finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung beschränkt, sondern auch die sich daraus ergebenden Konsequenzen sowohl gesamtwirtschaftlicher wie sozialpolitischer Art aufzeigt.

32. Eng mit der Entscheidung über einen Regelmechanismus ist die Entscheidung über eine ausreichende Schwankungsreserve der Rentenversicherung verbunden. Durch sie soll gesichert werden, daß im Laufe eines Jahres die Liquidität der Versicherungsträger ausreichend ist, aber auch, daß nicht sehr kurzfristig und häufig Anpassungen des Beitragssatzes erforderlich werden, weil sich Lohn- und/oder Beschäftigtenentwicklung abweichend von den Annahmen verändern. Insofern soll auch eine Ausgleichsfunktion der Rücklage bei konjunkturell bedingten Schwankungen zum Tragen kommen.

Der Sozialbeirat hat mehrfach darauf hingewiesen, daß unter den jetzt gegebenen Bedingungen die gesetzlich vorgeschriebene Mindestrücklage von einer Monatsausgabe als nicht ausreichend anzusehen ist, hat sich doch gezeigt, daß dann, wenn die Rücklage an oder nahe der Untergrenze lag, u.U. kurzfristig Maßnahmen ergriffen werden mußten, um die Finanzierung der Rentenversicherung zu gewährleisten. Aufgrund der mit diesen Maßnahmen verbundenen Diskussionen hat dies in der Öffentlichkeit verunsichernd gewirkt.

Die Notwendigkeit für eine höhere Schwankungsreserve wird allerdings dann gemindert, wenn sich der Gesetzgeber tatsächlich in gewissem Maße eine Selbstbindung durch die Entscheidung für einen Regelmechanismus auferlegt. Aber auch in diesem Fall ist nach Ansicht eines Teils der Beiratsmitglieder eine über eine Monatsrücklage hinausreichende Reserve (von etwa 1,3 Monatsausgaben) erforderlich, um unterjährige Liquiditätsprobleme infolge von Abweichungen zwischen vorausgeschätzten und tatsächlichen Werten sowie wegen eines noch auf Jahre hin illiquiden Teils der Rücklagen zu vermeiden. Allerdings erfordert ein höheres Rücklagenniveau einmalig entweder den Verzicht auf Einnahmensenkung (was bei weiterer Abschmelzung der tatsächlich vorhandenen höheren Rücklage auf eine Monatsausgabe möglich wäre) oder Mehreinnahmen, um das erforderliche Niveau erst einmal zu erreichen, wenn die Rücklage tatsächlich schon niedriger ist.

33. Eine Aufstockung der Mindestrücklage wird von der Mehrheit des Sozialbeirats deshalb befürwortet, weil dann die vorgesehene Regelung einer vom Bund gegebenenfalls bereitzustellenden zinslosen, aber zurückzuzahlenden vorübergehenden Liquiditätshilfe an Bedeutung verlöre.

(D) Zeitpunkt und Art des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben („Altersgrenzen")

34. In der Diskussion geht es vor allem um

- die Frage, welche Regelaltersgrenze gelten soll und welche Rentenarten gegebenfalls auf diese Altersgrenze angehoben werden sollen,
- den Zeitpunkt, ab dem eine evtl. Anhebung der Altersgrenzen einsetzen soll, und den Zeitraum, innerhalb dessen diese Maßnahme realisiert wird,
- die Altersspanne, in der Arbeitnehmer abweichend von der Regelaltersgrenze ausscheiden können,
- die Konsequenzen der Inanspruchnahme der Rente bei unterschiedlichem Lebensalter hinsichtlich der Rentenhöhe (Berechnung von „Abschlägen" und „Zuschlägen"),

— die Frage, ob neben dem vollständigen Ausscheiden aus dem (offiziellen) Erwerbsprozeß Möglichkeiten für ein gleitendes, stufenweises Ausscheiden durch Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen werden sollen.

35. Die vom Gesetzgeber in der Rentenversicherung gestalteten Bedingungen für den Übergang vom Erwerbsleben in die Nacherwerbsphase sind zum einen für die Finanzlage der Rentenversicherung wichtig. So hat nach gegenwärtigem Recht ein vorzeitiges Ausscheiden für den Rentner zur Folge, daß seine Rente allein durch die verringerte Zahl der Versicherungsjahre gemindert wird. Die darüber hinaus der Rentenversicherung verbleibenden Kosten (aus der verlängerten Rentenlaufzeit) sind von der Gesamtheit der Beitragszahler und (über den Bundeszuschuß) von allen Steuerzahlern zu finanzieren. Zum anderen ist das Rentenzugangsalter in vielerlei Hinsicht für Arbeitnehmer wie Unternehmungen von großer Bedeutung und hat u. a. auch Auswirkungen auf die Situation auf dem Arbeitsmarkt. Die Konsequenzen, die sich aus sozialrechtlichen Regelungen für das tatsächlich sich im Durchschnitt ergebende Rentenzugangsalter ergeben, hängen entscheidend davon ab, wie die betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmungen darauf reagieren. Dies macht Aussagen über künftige Wirkungen veränderter sozialrechtlicher Regelungen schwieriger als in manchen anderen Zusammenhängen. Die Diskussion über die Maßnahmen und ihre möglichen Wirkungen macht vor allem den Zielkonflikt deutlich zwischen den aktuellen Arbeitsmarkterfordernissen und der Bewältigung der Finanzierungsprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht.

36. Die Diskussion über Veränderungen von Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung ist vor allem durch das tendenzielle Sinken des Rentenzugangsalters ausgelöst worden: Bei gleichzeitig gestiegener Lebenserwartung und früherem Ausscheiden verlängerte sich die Rentenlaufzeit, während das frühere Ausscheiden und der im Durchschnitt spätere Beginn der Erwerbstätigkeit die Phase der Beitragszahlung verkürzte; beides erhöhte den Finanzbedarf der Rentenversicherung bei unverändertem Finanzierungs- und Leistungsrecht. Für diese Entwicklung waren verschiedene Faktoren maßgebend, so die ungünstige Arbeitsmarktlage, aber auch sozialrechtliche Regelungen (Flexibilisierung der Altersgrenze). Im Hinblick auf die künftige Entwicklung und die Frage, ob und welche Maßnahmen ergriffen werden sollten, stehen diese beiden Aspekte gleichfalls im Vordergrund.

37. Die Auffassungen im Sozialbeirat darüber, ob, ggf. in welcher Art und zu welchem Zeitpunkt im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung Änderungen der Altersgrenzen und der Bedingungen ihrer Inanspruchnahme erfolgen sollen, sind geteilt.

Zwar sind alle Mitglieder des Sozialbeirats der Auffassung, daß längerfristig eine Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters im Interesse der Finanzierbarkeit des Rentenversicherungssystems erforderlich ist. Ein Teil der Mitglieder vertritt jedoch die Auffassung, daß bei veränderter Arbeitsmarktlage das durchschnittliche Rentenzugangsalter sowieso steigen werde, Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Rentenversicherung also insofern nicht erforderlich seien. Diese Mitglieder lehnen sowohl eine — vor allem schematisch durchgeführte — Anhebung der vorzeitigen Altersgrenzen auf die Regelaltersgrenze ab als auch bei vorzeitigem Ausscheiden die stärkere Minderung des Rentenzahlbetrages durch nach versicherungsmathematischen Gesichtspunkten kalkulierte Abschläge (durch die auch die verlängerte Rentenlaufzeit berücksichtigt werden soll). Insbesondere wird darauf hingewiesen, daß vorzeitiges Ausscheiden häufig keine freiwillige Entscheidung und oft auch gesundheitlich bedingt sei. Eine Anhebung der Altersgrenze oder eine Minderung der mit früherem Ausscheiden verbundenen Renten würde damit gerade diejenigen am stärksten treffen, die z. B. aufgrund hoher Beanspruchung im Arbeitsprozeß oder sonstiger gesundheitlicher Beeinträchtigungen sowieso eher zu den Benachteiligten zählen. Stattdessen sei es erforderlich, stärker als bisher Maßnahmen gegen die Ursachen von Invalidität zu ergreifen. Allenfalls sei zu überlegen, ob bei grundsätzlicher Beibehaltung der differenzierten Altersgrenzen die Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme verändert werden sollten, um einen gezielten Einsatz besonderer Regelungen zu erreichen. Dies gilt insbesondere für das vorzeitige Altersruhegeld an Frauen, das ursprünglich mit der Doppelbelastung durch Erwerbstätigkeit und Kindererziehung begründet wurde.

38. Ein Beiratsmitglied hält erst dann eine Anhebung der Altersgrenze für notwendig und vertretbar, wenn sich herausstellt, daß sich — insbesondere durch veränderte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt — nur in unzureichendem Maße eine Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters einstellt. Daß eine Anhebung der Altersgrenzen erforderlich werden könnte, sollte allerdings bereits jetzt angekündigt werden.

39. Andere Beiratsmitglieder halten im Prinzip den im Entwurf vorgesehenen Weg einer stufenweisen Anhebung vorzeitiger Altersgrenzen auf die Regelaltersgrenze von 65 Jahren sowie die Regelung, daß die Kosten vorzeitigen Ausscheidens von denjenigen getragen werden sollen, die die Möglichkeit in Anspruch nehmen, für eine langfristig im Interesse der Finanzierung der Rentenversicherung erforderliche Maßnahme. Sie sei auch angesichts der verlängerten Lebenserwartung sowie der bisher mit frühem Ausscheiden verbundenen finanziellen Vergünstigungen für diejenigen, die diese Regelungen in Anspruch nehmen (können), im Hinblick auf die Konsequenzen für die Arbeitnehmer und die Rentner vertretbar. Dies gilt auch für die Beseitigung der unterschiedlichen Regelungen für Männer und Frauen.

40. Auf alle Fälle wird jedoch von denjenigen Mitgliedern des Beirats, die eine Anhebung der Altersgrenzen für erforderlich halten, die Auffassung vertreten, daß bereits im jetzt zu beschließenden Gesetz klare Aussagen über die Erhöhung der Altersgrenze gemacht werden sollen. Zum einen kann dies verhaltensbeeinflussend wirken, schafft zum anderen aber vor allem für Arbeitnehmer wie Unternehmungen (für Personalpolitik und betriebliche Alterssicherung)

klare Bedingungen, auf die sie sich mit ihrem Verhalten einstellen können.

Im Hinblick auf die Verbindlichkeit von Ankündigungen über Veränderungen der Altersgrenzen gibt es im Sozialbeirat zwei Auffassungen:

— Einige Mitglieder sind für die gesetzliche Festlegung eines Zeitpunktes, wann mit der Anhebung der Altersgrenze begonnen werden soll und wann alle vorgezogenen Altersgrenzen die Regelaltersgrenze erreichen sollen.

— Andere Mitglieder möchten den Zeitpunkt, wann die Anhebung in Kraft treten soll, von (allerdings bereits jetzt festzulegenden) Kriterien abhängig machen, insbesondere von Indikatoren zur Arbeitsmarktlage.

41. Der Sozialbeirat begrüßt, daß die Regelaltersgrenze für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute bei 60 Jahren verbleiben soll. Auch wenn es für viele Gruppen von Arbeitnehmern erschwerte Arbeitsbedingungen gibt, werden die spezifischen Belastungen der Arbeit unter Tage als so gewichtig angesehen, daß sie eine abweichende Regelung rechtfertigen.

42. Der Sozialbeirat befürwortet außerdem einmütig, daß vermehrt Angebote und Möglichkeiten für ein gleitendes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geschaffen werden. Er hält dies insbesondere im Interesse der Humanisierung des Arbeitslebens für einen wichtigen Ansatz, der es erlaubt, die Erwerbstätigkeit der unter Umständen veränderten Leistungsfähigkeit oder veränderten Bedürfnissen von älteren Arbeitnehmern besser anzupassen. Insbesondere eröffnen sich hierdurch auch neue Chancen für Arbeitnehmer, die in ihrem Gesundheitszustand beeinträchtigt sind. Solche Regelungen können sowohl innerhalb als auch außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung getroffen werden.

(E) Anrechnung und Bewertung beitragsloser und beitragsgeminderter Zeiten

43. Mit unterschiedlichen Begründungen werden im Rentenrecht z.T. auch solche Zeiten für die Rentenberechnung berücksichtigt, in denen kein Arbeitsentgelt bezogen wurde, weil die Konsequenzen dieser Tatbestände für die Alterssicherung nicht dem einzelnen Versicherten allein oder voll angelastet werden sollen. Es handelt sich hierbei um Ausfallzeiten (sowohl solche, in denen eine Lohnersatzleistung bezogen wurde, wie auch solche ohne gleichzeitigen Empfang von Transferzahlungen) und Ersatzzeiten. Eine Sonderstellung nimmt die Zurechnungszeit im Fall von früher Minderung der Erwerbsfähigkeit und frühem Tod ein. Es geht jeweils darum, unter welchen Bedingungen solche Zeiten angerechnet werden, für welche Zeitdauer und wie sie bewertet werden. Seit der Rentenreform von 1957 haben sich hier manche Veränderungen ergeben. Eine Neuregelung dieses sehr komplexen und komplizierten Sachbereichs ist im Rahmen der jetzigen Rentenreform gleichfalls vorgesehen.

44. *Ausfallzeiten bei gleichzeitigem Bezug einer Lohnersatzleistung:* Der Sozialbeirat hatte bereits in seinem Gutachten von 1986 die Auffassung vertreten, daß insbesondere in den Zeiten, in denen eine Lohnersatzleistung bezogen wird, anstelle der Zuerkennung einer Ausfallzeit eine Umwandlung in Beitragszeiten erfolgen sollte. Dies würde auch zu einer Verstärkung des Versicherungsgedankens beitragen. Der Sozialbeirat begrüßt es, daß dieser Weg nun eingeschlagen werden soll. Hierdurch wird auch erreicht, daß Beitragszahlung und hieraus erworbener Rentenanspruch einander entsprechen. Damit würden bisherige, z.T. auch unsystematische Regelungen abgelöst.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen im Beirat allerdings darüber, welches Niveau diese Beitragszahlungen haben sollen und wie hoch folglich die Ansprüche derjenigen Versicherten sein sollen, die (insbesondere wegen Arbeitslosigkeit oder Krankheit) keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Während ein Teil der Beiratsmitglieder die Auffassung vertritt, unverschuldete Nichterwerbstätigkeit solle sich nicht auch noch im Hinblick auf die Einkommenssituation im Alter verschlechternd auswirken und deshalb solle der Beitragszahlung und dem Rentenanspruch das zuletzt bezogene individuelle Brutto-Arbeitsentgelt zugrundegelegt werden, ist ein anderer Teil der Mitglieder der Auffassung, daß es durchaus vertretbar und angemessen sei, daß Zeiten der Nichterwerbstätigkeit geringer bewertet werden als Zeiten der Erwerbstätigkeit. Auch im Hinblick auf die Bewertung anderer Zeiten (z. B. der Kindererziehung) sei der vorgesehene Wert von 80 v. H. des individuellen Arbeitsentgelts als Grundlage für Beitragszahlung und Erwerb des Rentenanspruchs in diesen Phasen des Versichertenlebens angemessen.

45. *Andere zu berücksichtigende Zeiten ohne Arbeitsentgelt:* Hierbei handelt es sich insbesondere um Zeiten der Ausbildung sowie der Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit ohne Bezug einer Lohnersatzleistung (für Zeiten der Kindererziehung oder die Ausübung von Pflegetätigkeit gelten gesonderte Regelungen). Die Auffassungen darüber, wie diese Zeiten im Rahmen der Rentenberechnung berücksichtigt werden sollen, sind gleichfalls im Sozialbeirat unterschiedlich: Ein Teil des Sozialbeirats hält den Ansatz, wie er dem sogenannten „Gesamtleistungsmodell" zugrundeliegt, für sachgerecht, weil zu berücksichtigende Zeiten der Nichterwerbstätigkeit nach den im Durchschnitt des Versichertenlebens erreichten individuellen Lohnpositionen (Werteinheiten) bewertet werden, allerdings in vollem Umfang nur dann, wenn in der Versichertenbiographie keine „Lücken" bestehen, die als vom Versicherten zu vertreten angesehen werden. Ein anderer Teil des Beirats hält die mit dem „Gesamtleistungsmodell" verbundenen Verteilungswirkungen für nicht befriedigend und präferiert eine sachgerechte Weiterentwicklung der bisherigen Regelungen (Modifizierung der Halbdeckung), mit der u. a. erreicht werden könnte, daß z. B. Zeiten der Arbeitslosigkeit mit vollem Wert auch dann berücksichtigt werden, wenn keine Lohnersatzleistung bezogen wird, während nach dem Gesamtleistungsmodell je nach Länge und Lage von Lücken eine Minderung

auch für solche Zeiten unverschuldeter Nichterwerbstätigkeit erfolgen würde.

46. Einhellig hält der Sozialbeirat die vorgesehene Begrenzung der Anrechnung und Bewertung von Zeiten der Ausbildung im Vergleich zum gegenwärtigen Recht für sinnvoll.

47. Im Sozialbeirat werden die im Rahmen dieses Problemkomplexes vorgesehenen Regelungen primär unter dem Gesichtspunkt ihrer Verteilungswirkungen beurteilt. Hierbei gibt es allerdings unterschiedliche Gesichtspunkte zu beachten, die in der öffentlichen Diskussion häufig nicht klar getrennt werden: Auswirkungen für unterschiedliche Gruppen der Versicherten im Vergleich zum gegenwärtigen Recht sowie Auswirkungen für verschiedene Gruppen untereinander bei der Verwirklichung von Neuregelungen. Beides ist angesichts der Vielzahl der speziellen Regelungen und der immer noch für derart differenzierte Untersuchungen unzureichenden statistischen Datengrundlagen nur begrenzt zu analysieren gewesen. So stellt sich u. a. die Frage, wie häufig in der Realität bestimmte Modellfälle auftreten, die zur Ableitung von Wirkungen herangezogen werden. Hierbei ist von besonderem Interesse, wie sich die Situation in künftig neu zugehenden Rentenjahrgängen darstellt. Nach Auffassung des Sozialbeirats besteht generell im Hinblick auf eine differenzierte Analyse von Verteilungswirkungen rentenrechtlicher Regelungen weiterer Informationsbedarf.

(F) Vermeidung einkommensmäßiger Armut von Rentnern

48. Die Vermeidung einkommensmäßiger Armut gehört zweifellos zu den wichtigen und vordringlichen Zielen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Mit Recht wird dieser Frage deshalb auch in der Diskussion über eine Reform der Alterssicherung große Bedeutung zugemessen. Der Sozialbeirat beabsichtigt in dieser Stellungnahme aber nicht, auf die vielen unterschiedlichen Vorschläge einzugehen, die im Zusammenhang mit diesem Fragenkomplex gemacht worden sind, sondern beschränkt sich auf zwei Arten von Vorschlägen. Er bekräftigt aber nochmals nachdrücklich seine schon in früheren Stellungnahmen näher begründete Auffassung, daß der Übergang zu einem System (steuerfinanzierter) Staatsbürgerrenten oder eine Senkung des Niveaus der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Niveau der Sozialhilfe für Versicherte nach langer Versicherungsdauer keine geeigneten Wege sind.

49. Wenn Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung für sich allein nicht ausreichen, um — im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes — ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, also in ihrer Höhe unter der „Armutsschwelle" bleiben, so liegt dies vor allem daran, daß nur eine geringe Zahl von anrechnungsfähigen Versicherungsjahren vorhanden ist und/oder die Entgelte während der Erwerbsphase sehr niedrig waren. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Ansatzpunkte zur Bewältigung der damit verbundenen Konsequenzen liegen zum einen in der Situation während der Erwerbsphase, zum anderen in der Rentnerphase. Ob allerdings niedrige Renten zu einkommensmäßiger Armut führen, hängt von der gesamten Einkommenssituation des Haushalts ab, in dem der Rentenbezieher lebt. Für die Bemessung der Rentenhöhe ist jedoch weder das übrige Einkommen (bis auf die Ausnahme der Hinterbliebenenrenten nach neuem Recht) noch der Haushaltszusammenhang maßgebend.

50. Damit bereits in der Erwerbsphase vermieden werde, daß keine oder nur zu geringe Rentenansprüche entstehen, wird u. a. gefordert, die bestehende Geringfügigkeitsgrenze zu beseitigen und damit jede gegen Entgelt geleistete unselbständige Tätigkeit von Arbeitern oder Angestellten versicherungspflichtig zu machen. Allerdings sind die Ansichten im Beirat unterschiedlich darüber, ob eine Versicherungspflicht für alle Arbeiter und Angestellten durch Beseitigung dieser Grenze hierzu der geeignete Weg ist, wie auch darüber, ob dies im Interesse ausreichender Sozialversicherungsansprüche erforderlich ist. Auch werden die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und in speziellen Tätigkeitsbereichen unterschiedlich eingeschätzt. Zu berücksichtigen ist gleichfalls, daß bei einer solchen Maßnahme in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung unterschiedliche Auswirkungen auf deren Finanzlage zu erwarten sind. Der Sozialbeirat ist jedoch einmütig der Auffassung, daß Möglichkeiten zu einer mißbräuchlichen Ausnutzung der Regelung über die versicherungsfreie Beschäftigung ausgeschlossen werden sollten.

51. Im folgenden wird nur noch auf zwei Ansatzpunkte zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut von Rentnern eingegangen, die von einigen Mitgliedern des Sozialbeirats in der gegenwärtigen Situation als geeignet angesehen werden:

- die Verlängerung der Regelung für die Rente nach Mindesteinkommen sowie
- eine bessere Verzahnung von gesetzlicher Rentenversicherung und Sozialhilfe.

52. *Rente nach Mindesteinkommen:* Die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen soll dazu beitragen, daß sich eine früher erfolgte geringe Bewertung von Sachbezügen und die vor allem Frauen treffende unangemessen niedrige Entlohnung nicht voll auf die Renten der Betroffenen auswirken. Für langjährig Versicherte (mit 25 und mehr anrechnungsfähigen Versicherungsjahren — ohne Zeiten freiwilliger Versicherung und ohne Ausfallzeiten —) erfolgt deshalb seit dem Rentenreformgesetz von 1972 bis heute für Beschäftigungszeiten bis zum Jahre 1972 eine Anhebung auf 75 v. H. des Durchschnittsentgelts aller Versicherten, sofern der individuelle Wert darunter lag. Diese Maßnahme hat vor allem zu einer Anhebung der Renten von Frauen geführt.

Eine Ausdehnung des für die Rente nach Mindesteinkommen zu berücksichtigenden Zeitraums über 1972 hinaus — z. B. bis zum Jahr 1991 — wird jedoch im Sozialbeirat unterschiedlich bewertet:

Einige Mitglieder des Beirats halten eine solche Maßnahme für ein geeignetes Mittel, um unzureichende Renten von langjährig Versicherten auf eine angemessene Höhe anzuheben. Diese Mitglieder erken-

nen an, daß es bei einer Ausdehnung des zu berücksichtigenden Zeitraums über das Jahr 1972 hinaus zumindest zum Teil anderer Begründungen bedarf als für die davorliegende Zeit, insbesondere da sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in der Zwischenzeit erheblich erhöht hat. Bei einer einfachen Fortschreibung der Regelung kämen zunehmend Teilzeitbeschäftigte, die möglicherweise anderweitig ausreichend abgesichert sind und die auch verhältnismäßig gut verdienen, in den Genuß einer solchen Anhebung ihrer Rente. Aus diesem Grunde befürworten diese Beiratsmitglieder die Regelung, die dem dadurch Rechnung trägt, daß für langjährig Versicherte die niedrigen Entgelte um 50 v. H. auf höchstens 75 v. H. des Durchschnittsentgelts aufgestockt werden. Diese Beiratsmitglieder halten eine solche Maßnahme, da sie weit überwiegend Frauen zugute kommt, für einen geeigneten Ansatz, um immer noch im Erwerbsleben bestehende Benachteiligungen von Frauen in ihren Konsequenzen auf die Rentnerphase zu mildern. Auch die Modifizierung der Voraussetzungen (35 statt 25 Versicherungsjahre, wozu nun aber die „Kinderberücksichtigungszeiten" zählen) wirkt in diese Richtung.

Andere Beiratsmitglieder haben Bedenken gegen eine auch zeitlich begrenzte Ausdehnung der Rente nach Mindesteinkommen: Die nachträgliche Korrektur der sich aus dem Lohnprozeß ergebenden Entgeltposition durch die Rente nach Mindesteinkommen widerspreche dem Prinzip der Lohn- und Beitragsgerechtigkeit. Es könne nicht Aufgabe der Rentenversicherung sein, nachträglich das der Rentenberechnung zugrunde liegende Arbeitsentgelt (dessen Höhe maßgeblich in der Verantwortung der Tarifvertragsparteien liegt) zu korrigieren und dies aus Beitragszahlungen zu finanzieren. Der Gesetzgeber habe diese Lohnkorrektur bewußt auf zurückliegende Zeiten (bis 1972) beschränkt. Er sei zu Recht davon ausgegangen, daß seitdem eine der Arbeitsleistung entsprechende Entlohnung sichergestellt sei. Darüber hinaus würden durch die vorgesehene — wenn auch differenzierte — Regelung Teilzeitbeschäftigte ungerechtfertigt bevorzugt. Denn zu finanzieren wäre die Rente nach Mindesteinkommen von allen Versicherten, also auch von Vollzeitbeschäftigten mit niedrigen Arbeitsentgelten. Für die Rentenversicherungsträger bestehe keine Möglichkeit, aus den Versicherungsnachweisen nachträglich auf den Umfang einer Beschäftigung zu schließen. Auch für die Zukunft würde dies beträchtliche Probleme aufwerfen. Diese Sozialbeiratsmitglieder weisen auch darauf hin, daß eine Fortführung der Rente nach Mindesteinkommen nicht zuletzt im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen für die Rentenversicherung beurteilt werden müsse.

53. *Sozialhilfe und Rentenversicherung:* Einmütig ist der Sozialbeirat der Auffassung, daß den Rentner, die möglicherweise einen Anspruch auf Sozialhilfe haben (vor allem auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt), bereits bei der Übersendung des Rentenbescheides in geeigneter und verständlicher Weise Informationen über ihren (möglicherweise bestehenden) Anspruch und seine Realisierung gegeben werden sollten.

54. Einigen Beiratsmitgliedern geht allerdings eine auf Informationen über Sozialhilfeansprüche beschränkte Hilfestellung der Rentenversicherungsträger für Rentner mit niedriger Rente nicht weit genug. Insbesondere bei solchen Personen, die lange Jahre der Versichertengemeinschaft als Beitragszahler angehörten, habe die Rentenversicherung eine Verpflichtung zu stärkerer Betreuung. Diese Beiratsmitglieder würden es vorziehen, wenn langjährig Versicherte mit Ansprüchen auf ergänzende laufende Sozialhilfezahlungen, diese Beträge nach Feststellung durch den Sozialhilfeträger von der Rentenversicherung ausgezahlt würden, ohne daß hierdurch die Rente aufgestockt und diese Zahlung zu einem Rentenbestandteil würde. Allerdings müßte dabei sichergestellt werden, daß diese Zahlungen nicht — wie Renten — auch ins Ausland gezahlt werden müssen.

55. Der Sozialbeirat ist einhellig der Auffassung, daß keine Verwischung der Grenzen erfolgen sollte zwischen der nach Bedarfsgesichtspunkten gewährten Sozialhilfe und den Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Zwar wäre unter systematischen Gesichtspunkten eine Aufstockung von niedrigen Rentenzahlungen mit den Grundprinzipien der Rentenversicherung dann vereinbar, wenn nach den Kriterien der Sozialhilfe das Einkommen unzureichend ist, die Bedürftigkeitsprüfung von den Sozialämtern durchgeführt und die zur Aufstockung erforderlichen finanziellen Mittel der Rentenversicherung aus öffentlichen Haushalten erstattet werden. Allerdings lassen es die Erfahrungen mit der „Ablösung" von Erstattungsverpflichtungen und Verlagerungen von Zahlungen aus öffentlichen Haushalten auf die Rentenversicherung — wie sie gerade jetzt im Zusammenhang mit Kindererziehungszeiten vorgesehen sind — nicht geraten erscheinen, diesem Vorschlag jetzt näherzutreten. Außerdem könnte hierdurch auch in der Öffentlichkeit sehr schnell der Eindruck entstehen — z.T. ist dies auch beabsichtigt —, als ob es sich bei der Aufstockung um eine Leistung der Rentenversicherung und nicht um eine nach Bedürftigkeitsgesichtspunkten erfolgende, u. a. aus Zweckmäßigkeitsgründen der Rentenversicherung übertragene Auftragsangelegenheit handele.

Zur Vermeidung „verschämter Armut" regt der Sozialbeirat statt dessen an, Begrenzungen der Unterhaltsverpflichtungen von Kindern gegenüber Eltern und der sozialhilferechtlichen Rückgriffe insbesondere im Falle unzureichenden Einkommens alter Menschen zu überprüfen. Dies kann auch nicht auf Rentenbezieher begrenzt werden.

(G) Notwendige Reformmaßnahmen in anderen Alterssicherungssystemen

56. Die demographischen Veränderungen, die von zentraler Bedeutung für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung sind, wirken sich gleichfalls auf andere Alterssicherungssysteme aus. Allein schon aus diesem Grunde ist es erforderlich, daß die Diskussion grundsätzlich über die weitere

Entwicklung der Alterssicherung und nicht nur über Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung geführt wird. Darüber hinaus ist es aber auch für die Akzeptanz von Reformmaßnahmen durch die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig, daß gleichfalls in anderen gesetzlichen Systemen der Alterssicherung von den Auswirkungen her gleichgerichtete Maßnahmen ergriffen werden.

In der Vergangenheit ist immer wieder — auch vom Sozialbeirat — auf die Notwendigkeit solcher Maßnahmen hingewiesen worden. Politischen Ankündigungen sind aber bis heute keine Taten gefolgt.

Der Sozialbeirat ist der Auffassung, daß es im Zusammenhang mit den jetzt zu entscheidenden Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung nicht wieder bei Absichtserklärungen und Ankündigungen bleiben darf. Deshalb begrüßt es der Beirat ausdrücklich, daß im Zusammenhang mit der politischen Entscheidung über die Rentenreform verbindliche politische Festlegungen darüber erfolgen sollen, wann und (im Prinzip auch) in welcher Weise Anpassungsmaßnahmen in anderen Systemen vorzunehmen sind.

57. Bei diesen anderen Systemen handelt es sich in erster Linie um das beamtenrechtliche Versorgungssystem, die Altersversorgung der Minister, parlamentarischen Staatssekretäre und Abgeordneten und ähnliche Alterssicherungssysteme, sowie um die landwirtschaftliche Altershilfe. Dabei geht es nicht einfach um ein Übertragen von Regelungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf andere Systeme, wohl aber darum, daß unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der einzelnen Bereiche gleichgerichtete Maßnahmen ergriffen werden, wobei für Sonderregelungen überzeugende Begründungen erforderlich sind.

58. Auch die Beamtenversorgung wird in einer alternden Bevölkerung teurer. U. a. deshalb wird bei der künftigen Entwicklung der Versorgungsbezüge und der Nettogehälter von Beamten auf einen gewissen Gleichklang mit der Entwicklung von Renten und Nettoarbeitsentgelten für die Versicherten in der Rentenversicherung zu achten sein. Dafür gibt es verschiedene Vorschläge, so insbesondere Vorschläge zur Reduzierung der Zuwachsrate der Brutto-Aktivenbezüge oder einer eigenen Beitragszahlung der Beamten im Falle steigender Beiträge für Rentenversicherte sowie Minderungen des Anstiegs der Versorgungsbezüge. Vom Grundsatz her sollte aber auf jeden Fall sichergestellt werden, daß vor allem die sich aus demographischen Veränderungen ergebenden erheblichen zusätzlichen Belastungen für Versicherte und Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung in analoger Weise auf Beamte und Versorgungsempfänger übertragen werden. Maßnahmen, mit denen dies angestrebt wird, sollten jedoch systematisch überzeugen und keine Ad-hoc-Lösungen sein; sie sollten auch konzeptionell stichhaltige Vergleiche der Einkommensentwicklung zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft mit berücksichtigen. Reformmaßnahmen, die in der Beamtenversorgung von der Entwicklungsrichtung her ähnlich wirken wie für die Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung, würden zudem im Vergleich zum Status quo zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen.

Nach Auffassung eines Mitglieds muß in Rechnung gestellt werden, daß für die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft auch viele andere Faktoren (u. a. die Höhe der turnusmäßigen Einkommensverbesserungen) eine Rolle spielen, die jedenfalls in der Vergangenheit dazu geführt hätten, daß der Anstieg der Einkommen im öffentlichen Dienst hinter dem in der privaten Wirtschaft zurückgeblieben ist. Andere Mitglieder des Sozialbeirats halten diese These vom Einkommensrückstand des öffentlichen Dienstes für wenig realistisch.

59. Darüber hinaus gibt es gerade für den Bereich der Beamtenversorgung verschiedene Vorschläge, wie ihre Leistungen hinsichtlich Voraussetzungen, Struktur und Niveau denen der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen werden könnten. Der Sozialbeirat geht in dieser Stellungnahme auf Einzelheiten nicht ein.

60. Bei allen Reformmaßnahmen in Rentenversicherung und Beamtenversorgung ist auch dafür Sorge zu tragen, daß die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor der Volkswirtschaft — und zwar nach beiden Richtungen — durch die Gestaltung der Systeme der Alterssicherung nicht gehemmt wird. Zwar wird die Mobilität von vielen Faktoren beeinflußt. Den mobilen Arbeitnehmern sollten jedoch durch den Wechsel im Hinblick auf ihre Alterssicherung keine Nachteile erwachsen. Auch im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt ist dem Gesichtspunkt der Mobilität von Arbeitskräften Aufmerksamkeit zu widmen.

61. Der Entwicklung ergänzender Alterssicherungssysteme tarifvertraglich vereinbarter oder freiwilliger betrieblicher Art kommt in Zukunft wachsende Bedeutung zu. Während alle Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst in Zusatzversorgungssysteme einbezogen sind (d. h. in die betriebliche Altersversorgung des öffentlichen Dienstes), ist in der Privatwirtschaft nur etwa die Hälfte der Beschäftigten hiervon erfaßt. In den letzten Jahren ist keine Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung festzustellen, bestenfalls eine Stagnation. Im Interesse eines ausreichenden Versorgungsniveaus im Alter ist es insbesondere wünschenswert, daß die betriebliche Altersversorgung in Zukunft auf weitere Arbeitnehmergruppen ausgedehnt wird. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, darauf zu achten, daß die von ihm (u. a. durch das Steuerrecht) gesetzten Rahmenbedingungen einen Ausbau der betrieblichen Altersversorgung nicht hemmen, sondern fördern. Ähnliches gilt auch für den Bereich der individuellen Altersvorsorge.

III. Zur Beurteilung des Reformkonzepts insgesamt und zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Renten-versicherung

62. Die in dem Entwurf enthaltenen Einzelmaßnahmen sollen sich zu einem Gesamtkonzept ergänzen. Sie sind auch in quantitativer Hinsicht untereinander

verbunden. Dies wird besonders deutlich an den in den vorgesehenen „Regelmechanismus" einbezogenen Elementen (Rentenniveau und Höhe der Mindestrücklage; Beitragssatz und Bundeszuschuß). Die Beurteilung des Reformvorhabens wird anhand der als maßgebend angesehenen Ziele und Aufgaben zu erfolgen haben. Im Zentrum der Reformbemühungen steht zweifellos die Sicherstellung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht. Hinzu treten Kriterien hinsichtlich der konzeptionellen Grundstruktur der Rentenversicherung. Beides ist eng mit Verteilungsfragen verbunden (so u. a. mit der Bedeutung von Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich). Das Konzept insgesamt soll dazu beitragen, Vertrauen in die Rentenversicherung zu schaffen und zu stabilisieren, den Betroffenen — d. h. Versicherten, Rentnern und Unternehmungen — deutlich zu machen, welches die durch gesetzgeberische Regelungen gestalteten Bedingungen in diesem wichtigen System der sozialen Sicherung sind.

Bereits eingangs wurde darauf hingewiesen, daß der Sozialbeirat die konzeptionelle Grundausrichtung des Reformansatzes als richtigen Weg ansieht, d. h. an der Grundstruktur des Rentenversicherungssystems, basierend auf dem Gedanken von Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich, festzuhalten und einkommensbezogene, am durch Arbeitsentgelt während der Erwerbsphase weitgehend geprägten Lebensstandard anknüpfende Renten beizubehalten. Allerdings befriedigen in konzeptioneller Hinsicht nicht alle der vorgeschlagenen Maßnahmen. Besonders sei nochmals auf die vom Grundsatz her vorgesehene Verlagerung der Finanzierung von Maßnahmen des Familienlastenausgleichs (Kindererziehungszeiten) vom Bundeshaushalt auf Sozialversicherungsbeiträge verwiesen, die aus Sicht des Sozialbeirats verfehlt ist.

Auch wenn begrüßenswerte Ansätze zur Vereinfachung in der Formulierung der Rentenformel gemacht wurden, so kann doch die Verwirklichung des Konzeptes insgesamt kaum zu einem höheren Maß an Transparenz für die Betroffenen beitragen. Ein so komplexes und vielfältige Aufgaben berücksichtigendes System wie das der gesetzlichen Rentenversicherung wird wohl auch kaum dem Anspruch auf unmittelbare Verständlichkeit der Einzelregelungen gerecht werden können. Um so mehr kommt es darauf an, in der Öffentlichkeit die Grundgedanken und die wichtigsten Wirkungen des Systems wie auch der Reformmaßnahmen zu verdeutlichen. Dazu gehört insbesondere auch die Aufklärung über die Begründungen und die Wirkungen bestimmter Maßnahmen, um dafür in der Öffentlichkeit Verständnis zu wecken, Mißverständnissen und daraus möglicherweise resultierenden Abwehrreaktionen vorzubeugen.

63. Die Vielzahl der Verteilungseffekte, die von der Rentenversicherung generell, speziell aber auch von neuen Maßnahmen ausgehen, erfordern eine sowohl umfassende als auch differenzierte Analyse. Da es immer noch an einer umfassenden Verteilungsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland fehlt, ist aus Sicht des Sozialbeirats zumindest eine regelmäßige Berichterstattung über den Bereich der Alterssicherung erforderlich. Ein solches empirisch-statistisches Berichtssystem zur Altersvorsorge und und -sicherung sollte dabei über die Rentenversicherung hinausreichen, da ja die Rentenversicherung als Teil der gesamten Alterssicherung anzusehen ist, die Versicherten z.T. auch von anderen Systemen erfaßt werden, und der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung (d. h. ergänzenden betrieblichen und privaten Versorgungseinrichtungen und -maßnahmen) in Zukunft verstärkt Bedeutung zuwachsen dürfte. Die Erstellung und Begutachtung eines solchen Berichts zur Alterssicherung könnte eine wichtige Grundlage zur Analyse der bestehenden Situation und zur Entscheidungsvorbereitung sein. Darüber hinaus ist den Auswirkungen der Alterssicherungssysteme, speziell auch der gesetzlichen Rentenversicherung, im Hinblick auf weitere wirtschafts- und sozialpolitisch wichtige Bereiche — z. B. den Arbeitsmarkt — in einem solchen Bericht besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Weder der Rentenanpassungsbericht oder der in Zukunft stattdessen vorgesehene Rentenversicherungsbericht noch das Sozialbudget erfüllen diese Funktion.

64. Den Intentionen des vorliegenden Gesetzentwurfs entsprechend soll die gesetzliche Rentenversicherung auf Dauer Bestand haben. Ein wichtiges Beurteilungskriterium dafür ist die Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung und der mit ihr verbundenen Belastungen.

Dem Gesetzentwurf sind Berechnungen zur Finanzlage der Rentenversicherung nur bis zum Jahre 2010 beigefügt. Sie sind ausschnittweise in Tabelle 2 wiedergegeben. Danach würde der zum Budgetausgleich erforderliche Beitragssatz unter den dort gemachten Annahmen bei unverändertem Finanzierungs- und Leistungsrecht auf 24,5 v. H., d. h. um rund 6 Beitragspunkte steigen. Wird das vorgesehene Reformkonzept realisiert, so könnte der Anstieg des Beitragssatzes auf 21,4 v. H. im Jahre 2010 begrenzt werden.

Der Sozialbeirat ist einhellig der Auffassung, daß im Prinzip — vorbehaltlich der oben erwähnten Einschränkungen zu einzelnen Punkten des Entwurfs — der Gesetzentwurf für diesen Zeitraum als ein in finanzieller Hinsicht tragfähiges Konzept angesehen werden kann.

65. Allerdings wäre es unzureichend, die Analyse nur bis zu diesem Zeitpunkt zu erstrecken. In der Öffentlichkeit ist hinlänglich bekannt, daß erst danach die demographischen Veränderungen — auch für die Alterssicherungssysteme — verstärkt wirksam werden. Schon die Berechnungen bis zum Jahre 2010 sind keinesfalls als Prognosen über die wahrscheinlich zu erwartende Entwicklung anzusehen, sondern nur als Modellberechnungen unter bestimmten demographischen, ökonomischen und versicherungstechnischen Annahmen. Je länger jedoch der Vorausberechnungszeitraum angenommen wird, desto größer dürften die Abweichungen der tatsächlichen künftigen Entwicklung von den Modellergebnissen gegen Ende des Vorausberechnungszeitraums sein. Dennoch können solche langfristigen Berechnungen gewisse wichtige Aufschlüsse vermitteln.

Auf Bitte des Sozialbeirats und nach dessen Vorgaben hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Berechnungen bis zum Jahre 2030 ausgedehnt. Über Ergebnisse und Annahmen im einzelnen unterrichtet Tabelle 2.

Tabelle 2

Erforderlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten bei geltendem Recht und bei Verwirklichung der Maßnahmen des Gesetzentwurfs 1988—2030

Jahr	Erforderlicher Beitragssatz [1]	
	geltendes Recht	Gesetzentwurf
1988	18,7	18,7
1992	19,1	18,7
1995	20,1	19,0
2000	22,0	20,3
2005	23,8	21,2
2010	24,5	21,4
2015	25,5	21,6
2020	28,1	22,8
2025	31,9	24,7
2030	36,4	26,9

[1]) Bei Aufrechterhaltung einer Schwankungsreserve von einer Monatsausgabe.

Berechnungen bis zum Jahr 2010 basieren auf den auch im Gesetzentwurf verwendeten Annahmen und sind mit den dort mitgeteilten Werten identisch.
Berechnungen nach 2010 im Auftrag des Sozialbeirats durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Annahmen für die Berechnungen zu Tabelle 2

1. **Wirtschaftsannahmen**

1.1 *Zunahme des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts* (bis 1992 Annahmen der Bundesregierung)

1988	3,0 v. H.
1989	2,6 v. H.
1990—1992	3,2 v. H. p. a.
ab 1993	3,0 v. H. p. a.

1.2 *Veränderung der Zahl der Beschäftigten*

1989	+0,7 v. H.
1990—1995	+0,5 v. H. p. a.

Ab 1996 alle zwei Jahre um 0,1 v. H.-Punkte fallend bis auf 0 v. H. im Jahr 2004, danach konstant bis 2013, ab 2014 entsprechend der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials kontinuierlich sinkend.

1.3 *Arbeitslose (1 000)*

1988	2 142
1989	2 200
1990	2 183
1991	2 108
1992	2 026
1995	1 639
2000	972
2005	713
2010	648
2020	451
2030	393

1.4 *Potentialerwerbsquoten (v. H.)*

	Männer	Frauen
1987	83,7	52,2
2000	84,6	54,0
2010	85,7	57,7
2020	85,7	58,2
2030	85,3 *)	58,2

*) Rückgang rein demographisch bedingt

2. **Demographische Annahmen**

2.1 *Lebenserwartung 60jähriger*

	Männer	Frauen
Anstieg bis 1995 auf	18,6	23,4 Jahre
danach konstant		
nachrichtlich:		
Sterbetafel 1984/86	17,1	21,5 Jahre
(Zunahme in Jahren)	(1,5)	(1,9) Jahre

2.2 *Nettoproduktionsziffer*
63,2 v. H. konstant (= Ergebnis 1986)

2.3 *Wanderungen*

Ausländer: jährlich +55 000 bis 2009
ab 2010 ausgeglichener Wanderungssaldo
Deutsche: ausgehend von +37 000
zurückgehend auf +17 000 in 2010
auf +10 000 in 2030

3. **Rentenfallquotient**
(Zahl der Rentenfälle: Zahl der Beitragspflichtigen)

1987	58	2010	80
1990	59	2020	92
2000	71	2030	118

66. Wenn solche langfristigen Berechnungen vorgelegt werden, so geht es nicht darum, bereits heute Maßnahmen zu ergreifen, die spezifisch auf die Situation in vielleicht 40 oder 50 Jahren zielen. Doch ist es aufschlußreich zu sehen, welche Auswirkungen auch langfristig die jetzt vorgeschlagenen Maßnahmen haben. So zeigen Berechnungen, daß bei Verwirklichung des Reformkonzepts bis zum Jahr 2030 der zum Budgetausgleich erforderliche Beitragssatz auf 26,9 v. H. ansteigen müßte — gegenüber 36,4 v. H. bei unveränderter Rechtslage. Dies verdeutlicht, daß auch langfristig das Reformkonzept quantitativ etwa in dem Maße den erforderlichen Beitragssatz reduziert, wie dies auch für den bis 2010 reichenden Zeitraum errechnet wird: Der im Vergleich zu unveränderter Rechtslage erforderliche Beitragssatzanstieg wird durch die Reformmaßnahmen jeweils mehr als halbiert.

67. Ob ein Anstieg lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge um rund 8 Beitragspunkte allein zur Rentenversicherung in diesem Zeitraum als noch vertretbar angesehen wird, oder ob — insbesondere unter Berücksichtigung des Tatbestandes, daß auch für andere (öffentliche) Ausgabenzwecke zusätzliche Finanzierungsmittel erforderlich sind — dies als ökonomisch zu negativ eingeschätzt wird, darüber gehen die Auffassungen sicher auseinander. Über die Wirkungen von Ausgabenerhöhungen entscheiden viele Faktoren. Insbesondere aber wird es darauf ankommen, daß in ausreichendem Maße ein Wachstum der Realeinkommen erreicht wird, damit die mit dem Alterungsprozeß der Bevölkerung unausweichlich verbundenen Umverteilungsvorgänge ökonomisch und sozial akzeptabel bewältigt werden können. Es wird

also insbesondere auch darauf zu achten sein, daß durch die Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung künftiges Einkommenswachstum nicht negativ beeinflußt wird (u. a. durch negative Auswirkungen auf Arbeitsangebot und -nachfrage sowie Kapitalbildung, durch verstärkte Verlagerung ökonomischer Aktivitäten in die Schattenwirtschaft).

Für die Reaktionen auf Belastungsänderungen wird u. a. eine Rolle spielen, inwieweit soziale Sicherung — vor allem auch die Alterssicherung — als etwas Wichtiges und Wünschenswertes angesehen wird, d. h. welchen Stellenwert diese Ausgabenzwecke im Rahmen der Verwendungsmöglichkeiten der Haushalte einnehmen. Dies berührt nicht nur die Frage, wie auf öffentliche Abgaben für die Alterssicherung reagiert wird, sondern auch inwieweit die Einzelnen bereit, aber auch in der Lage sind, ergänzend privat vorzusorgen. Dies wiederum hat Bedeutung dafür, welches Rentenniveau (in der gesetzlichen Rentenversicherung) dann sozialpolitisch für erforderlich gehalten wird.

68. Die Berechnungen lassen zumindest erkennen, daß das jetzt vorgelegte Reformkonzept auch längerfristig eine geeignete Basis für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung darstellt. Ob und in welcher Weise auf der Einnahmen- und/oder der Leistungsseite Ergänzungen erforderlich sind, ist durch konkrete Maßnahmen heute noch nicht zu entscheiden. Es wird aber einer ständigen und sorgfältigen Beobachtung bedürfen, inwieweit in Zukunft weitere Änderungen erforderlich werden. In der nun einhundertjährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung war es immer wieder erforderlich, das System den sich ändernden ökonomischen, demographischen und gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen. Auch in Zukunft werden Antworten auf strukturelle Veränderungen durch geeignete Maßnahmen im Alterssicherungssystem zu geben sein.

Düsseldorf, den 22. März 1989

gez. Univ.-Prof. Dr. Winfried Schmähl

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333